Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 661/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	392/2025
Persona reclamante	XXXXX
Representante	XXXXX
Entidad reclamada	Servicio Andaluz de Salud
Artículos	15.1; 18.1.e) y 19.3 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 6 de abril de 2025 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 14 de febrero de 2025, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos, en lo que ahora interesa:

> *"Listado de personal estatutario, directivo o laboral, en formato Excel que, ocupando puestos en centros periféricos del SAS, sean sanitarios o directivos, en la Consejería de Salud y Consumo o en entes instrumentales adscritos a dicha Consejería y al SAS, desarrollan sus funciones actualmente en centros directivos de los Servicios Centrales del SAS sin ocupar puestos de sus RPT, ya sea por asignación temporal de funciones, comisiones de servicios u otros motivos legales.*
>
> *El listado solicitado debe incluir los siguientes datos, muchos de los cuales pueden extraerse del Sistema de Información GERHONTE: nombre y apellidos del empleado; titulación académica; denominación del grupo o categoría de clasificación profesional a la que pertenece; descripción o denominación del puesto en el que está nombrado o contratado en los centros periféricos del SAS, la Consejería o entes instrumentales; denominación del centro sanitario, directivo o ente instrumental al que está adscrito dicho puesto; fecha de posesión en dicho puesto; motivo de la posesión en el mismo; carácter de la ocupación en el puesto, sea provisional, definitiva u otras; descripción o denominación del acto administrativo que motiva su adscripción temporal en la sede central del SAS; nombre y*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

apellidos del firmante de dicho acto; fecha del citado acto; norma y artículo que fundamentan dicha adscripción temporal; fecha efectiva de inicio de la adscripción temporal; unidad orgánica o servicio y centro directivo del SAS en el que presta sus funciones temporalmente".

2. La entidad reclamada contestó la solicitud de información en la Resolución de 6 de marzo de 2025, recibida por la persona reclamante el 7 de marzo de 2025, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

"*Quinto.- Acumulación.*

Con fecha 27 de febrero de 2025, ha sido notificada resolución por la que se acumulan los expedientes: [RELACIÓN DE CUATRO EXPEDIENTES PID@ ACUMULADOS]EXP-2025/0000264-PID@ (SOL-2025/00008402-PID@), EXP-2025/0000842-PID@ (SOL2025/00029601-PID@), EXP-2025/0000843-PID@ (SOL-2025/00029617-PID@), y EXP-2025/0000961- PID@ (SOL-2025/00029623-PID@), de conformidad con lo establecido en el art. 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al cumplirse la íntima conexión en el objeto y la identidad sustancial y de acuerdo a los principios de celeridad y economía que deben de regir en el procedimiento administrativo.

(...)

RESUELVE

I.- Inadmitir el acceso a las información solicitada en los Expedientes SOL-2025/00008402- PID@ (EXP-2025/0000264-PID@), SOL-2025/00029601-PID@ (EXP-2025/0000842-PID@), SOL2025/00029617-PID@ (EXP-2025/0000843-PID@) y SOL-2025/00029623-PID@ (EXP-2025/0000961- PID@), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG.

Entrando pues en el fondo del asunto y respecto al motivo de inadmisión -de aplicación a la presente resolución-, debe traerse a colación la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el sentido que se dirá: «una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den algunos de los elementos» siguientes:

1) Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho».

2) Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

3) Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

4) Cuando es contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Basta recordar que el interesado ha presentado 4 solicitudes de información pública –las cuales han sido acumuladas- generando cada una de ellas los expedientes PID@: EXP-2025/0000264-PID@, EXP-2025/0000842-PID@, EXP-2025/0000843-PID@ EXP-2025/0000961-PID@, cuyos

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

apartados terceros que constan reproducidos en los antecedentes de la presente resolución, han sido sometidos a un análisis pormenorizado en cuanto a su contenido y visto el nivel de detalle solicitado por el interesado en cada uno de los expedientes y la naturaleza de los distintos pedimentos, esta Dirección Gerencia del SAS considera de aplicación lo dispuesto en el apartado 1) y 2) anteriormente expuesto, por cuanto que:

Por un lado, el nivel de detalle de información solicitada como la titulación académica, los motivos de ceses, las adscripciones temporales, nombre y apellidos de los firmantes de dichos actos, sobrepasa los límites normales del ejercicio del derecho a la información pública, al afectar a datos personales –titulación académica- y de salud –entre otros-, contraviniendo dichas peticiones expresas de información pública a la finalidad del marco normativo de aplicación; es decir no nos encontramos ante una solicitud de información pública que al ser tratada a fin de conceder el acceso o no, se compruebe que contiene datos de especial protección por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales , en adelante LOPDyGDG, sino que los datos solicitados, lo han sido a sabiendas de la naturaleza de los mismos, los cuales no casan con la finalidad principal en esta materia –transparencia-, tal cual es la de garantizar la transparencia de la actividad pública de la administración.

Por otro lado y de atender a la literalidad de los datos mínimos solicitados por el Sr.[apellidos del representante de la persona reclamante], resulta patente el efecto perjudicial que se produciría en la actividad pública de la Unidad de Transparencia del SAS, debido a los recursos humanos y técnicos necesarios con los que debería precisar y no precisa, circunstancia esta de la que es conocedora el CTPDA, para obtener dichos datos mínimos, pues a pesar de las indicaciones realizadas por el peticionario relativas a que estos pueden consultarse a través del sistema de Recursos Humanos SirhUs y Gerhonte, ha de tenerse en cuenta que el conjunto de datos mínimos solicitados no se extraen de forma automática, sino que han de ser tratados de forma manual, como por ejemplo la titulación académica, que a mayor abundamiento se trata de información de carácter personal, por lo que habría de darse traslado a todos los terceros, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyos derechos e intereses pudieran verse afectados, a fin de que en el plazo de quince días pudieran realizar cuantas alegaciones estimaren oportunas.

Además de lo anterior, es tal el nivel de detalle de información solicitada como la relativa a los motivos de cese, que ha de tenerse en cuenta de igual forma que estos datos del personal ya sea estatutario, laboral, directivo o funcionario, pueden hacer mención a situaciones de Incapacidad Permanente, como se puede observar en la documental adjunta al expediente PID@ al que el propio interesado hace mención -no habiéndose tenido en cuenta en el 2018 por el/la firmante de la Resolución por la que se concedió acceso- que, dichos datos son datos de salud, resultando de aplicación lo dispuesto en el art. 7 de la LOPDyGDG y lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debiéndose proceder a la disociación de dichos datos, para el caso de que el afectado/a no diese consentimiento expreso, y ello por cuanto que han de prevalecer determinados derechos constitucionales sobre el interés público en el acceso a la información, pudiendo quedar comprometidos, como son los datos de salud entre otros.

Ponderados pues los niveles de datos mínimos solicitados por el Sr. [apellidos del representante de la persona reclamante], vista la naturaleza de los mismos, junto con todas las acciones que esta Agencia tendría que llevar a cabo a través de su Unidad de Transparencia, las cuales llevarían a la misma a paralizar el resto de su actividad, impidiendo la atención justa y equitativa

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

de su trabajo, así como, el servicio público que tiene encomendado, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 18.1 e), sustentando en los apartados 1) y 2) recogidos en la presente resolución, pues debe tenerse en cuenta además que, a la fecha del dictado de la presente, dicha Unidad está tramitando un total de 85 solicitudes de información pública, haciendo frente además al resto de funciones que tiene encomendadas de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales".

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"PRIMERA. En primer lugar, si la Unidad de Transparencia del SAS me notificó el inicio de la tramitación de la solicitud, es porque cumplía los requisitos para su tramitación y no existían motivos para inadmitir a trámite mi solicitud (artículo 18 de la LTAIBG).

Dicho inicio me fue notificado cuatro días después del correo de presentación y comunicación de la solicitud (ver DOCUMENTO ...). Si realmente no cumplía los requisitos para admitir a trámite la solicitud, que no es el caso, no debió notificarse el inicio de la tramitación de la solicitud.

De hecho, la propia Resolución reclamada indica que fue notificado el inicio de la tramitación el 17 de febrero de 2025 (apartado cuarto de los antecedentes). ¿Cómo puede inadmitirse a trámite una solicitud habiéndose acordado el inicio de su tramitación? Una vez iniciada la tramitación del procedimiento, sólo cabía resolver la solicitud admitida a trámite con el otorgamiento del acceso a la información -total o parcial- o con su denegación, motivándolo debidamente con arreglo a las causas legalmente establecidas.

Por tanto, al haberse dictado la resolución de inadmisión una vez admitida a trámite mi solicitud, se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo en causa de nulidad de pleno derecho, con arreglo al art. 47 de la LPAC.

(...)

El hecho de que las solicitudes se refieran a la materia de recursos humanos no significa que exista una "íntima conexión" o "identidad sustancial" en los expedientes. Y, para colmo, la acumulación no ha sido motivada debidamente, al usar la típica fórmula estereotipada y genérica, un "copia y pega" de lo dispuesto en la LPACAP, sin explicar debidamente a qué se debe esa íntima conexión o identidad sustancial.

(...)

Téngase en cuenta, por último, que el objeto de las cuatro solicitudes no se circunscribe a documentos relacionados con la misma actividad, como supuesto necesario para la acumulación que indica el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución de 21 de mayo de 2018 (RT 0270/1017, RT 0271/1017) al acumular dos expedientes. Una comisión de servicios temporal, por ejemplo, no guarda ninguna relación con nombramientos en puestos de libre designación, o con los efectivos reales de las RPT de los cinco centros directivos del SAS. ¿Qué conexión hay entre estas actividades? Obviamente, no hay ninguna, por lo que dicha acumulación de expedientes es ilegal y debe anularse.

(...)

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Todos estos supuestos motivos no tienen encaje en ninguna de las causas de inadmisión del artículo 18.1 de la LTAIBG, como veremos a continuación, y menos aún al no haber acreditado los datos que menciona.

En primer lugar, con relación al motivo alegado por el SAS sobre una supuesta paralización de "todas las acciones que esta Agencia tendría que llevar a cabo a través de su Unidad de Transparencia", impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo, no se sostiene por varios motivos:

a) El órgano reclamado no debería utilizar como argumento un problema de gestión interna de recursos humanos al que los ciudadanos somos ajenos, debido a una pésima gestión (conocida por los funcionarios que trabajamos en los Servicios Centrales del SAS, incluido el dicente), y más teniendo en cuenta que el SAS es el órgano que más gasta en la Junta de Andalucía (más de 14.000 millones de euros en la liquidación provisional del ejercicio 2024, y en capítulo I de personal asciende a más 6.600 millones de euros). (...)

b) No corresponde a la Unidad de Transparencia del SAS la obtención de los datos de los efectivos reales que constan en GERHONTE, como parece dar a entender la Resolución reclamada, sino que corresponde a la Dirección General de Profesionales efectuar dicha tarea. Resulta muy revelador que ni siquiera se mencione al centro Centro Directivo competente del SAS para aportar la información solicitada para acreditar la causa alegada de inadmisión. (...)

Por otro lado, según el órgano reclamado, los datos solicitados constituyen un abuso de derecho, pero no desvirtúa ninguno de los motivos aducidos en la solicitud efectuada. Y no sólo eso, sino que miente a sabiendas con una indudable intención. Resulta fácil acreditar dicha mentira: ¿en qué parte de la solicitud inadmitida, objeto de esta reclamación, se mencionan los "datos de salud" de dichos funcionarios? (...)".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 25 de abril de 2025 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación.

2. El 21 de mayo de 2025 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En concreto, en las alegaciones remitidas se pone de manifiesto, en lo que ahora interesa, que:

"*PRIMERA.*

- Inicio de tramitación y posterior inadmisión.

Respecto al correlativo de contrario, donde manifesta el Sr. [apellido de representante de la persona reclamante] que: «¿Cómo puede inadmitirse a trámite una solicitud habiéndose acordado el inicio de su tramitación? Una vez iniciada la tramitación del procedimiento, sólo cabía resolver la solicitud admitida a trámite con el otorgamiento del acceso a la información - total o parcial- o con su denegación, motivándolo debidamente con arreglo a las causas legalmente establecidas. Por tanto, al haberse dictado la resolución de inadmisión una vez admitida a trámite mi solicitud, se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo en causa de nulidad de pleno derecho, con arreglo al art. 47 de la LPAC», ha de resaltarse el error de base en el que incurre el reclamante, pues no se ha

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

inadmitido a trámite una solicitud como de contrario se afirma, sino lo que en se inadmite por resolución es el acceso a la información solicitada en base a las razones legales vertidas en el cuerpo de la misma, tal y como se verá en el último de los expositivos.

Basta recordar que la tramitación electrónica de todas las solicitudes de información pública dirigidas a órganos de la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera de sus entidades instrumentales adscritas, se realizará de acuerdo con la DA 2ª del Decreto 258/2015, de 21 de junio, a través de la Plataforma Integrada del Derecho de Acceso (PID@).

Una vez recibida la solicitud o introducida en la aplicación, la Unidad de Transparencia da curso a la misma, remitiendo a la persona solicitante una comunicación a través de PID@ en la que informará del número de expediente, órgano o entidad competente, la fecha de recepción, del plazo máximo establecido para la resolución y notificación del procedimiento, así como, del carácter desestimatorio del silencio administrativo, continuando los trámites con la catalogación de la solicitud con taxonomía, necesaria para poder desplegar en la aplicación la tarea "Resolver", incluso para el caso de inadmisión o desistimiento.

A continuación, los trámites que habrán de seguirse son:

-Subsanar, en su caso.

-Comprobar la existencia de causas de inadmisión.

-Analizar la necesidad de prorrogar el plazo máximo de resolución.

-Analizar la existencia de terceras personas cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados por la resolución de la solicitud.

-Analizar la existencia de alguno de los límites previstos en el art. 14 y 15 de LTBG.

-Dictar la resolución del procedimiento con el sentido que corresponda.

Es decir, no se ha prescindido ni total ni absolutamente del procedimiento legal establecido por lo que no se puede hablar de nulidad de pleno derecho de conformidad con lo establecido en el art. 47 de la LPAC, como de contrario se pretende.

SEGUNDA.

- Acuerdo de acumulación de expedientes.

Corresponde indicar a este Consejo que con la acumulación de los expedientes a los que se hace alusión no se ha producido ninguna consecuencia negativa en la esfera de la entidad a la que representa el Sr. [apellido representante de persona reclamante], por cuanto que pese a ser una decisión discrecional de esta Agencia, resulta clara la íntima conexión o identidad sustancial de todas las solicitudes de información pública -EXP-2025/0000264-PID@, EXP-2025/0000842-PID@, EXP-2025/0000843-PID@ y EXP-2025/0000961-PID@-, al tratase de materia que afecta a RRHH ya las que no afecta –valga la redundancia- el hecho de que puedan regularse por legislación diferente como de contrario se arguye.

Se expone de contrario que el hecho de que fuese notificado dicho acuerdo de acumulación 30 minutos antes, impidió que pudiese ser recurrido «Por tanto, dado que nos fue imposible impugnar el Acuerdo de acumulación de expedientes, al ser notificado 30 minutos antes de notificar la Resolución de inadmisión reclamada, se fundamenta a continuación la impugnación

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

contra dicho Acuerdo de acumulación.», olvidando el hoy reclamante que contra el acuerdo de acumulación, no cabe recurso alguno de conformidad con lo previsto en el art. 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Luego expuesto lo anterior, esta Dirección Gerencia previa valoración jurídica al detalle del contenido de todas las solicitudes, acordó acumular los expedientes generados –ya reseñados- bajo los argumentos que constan en la propia resolución, con el detalle sucinto de cada solicitud y contenido de las mismas, sin que ello diese lugar a mezclar, confundir o desvirtuar el contenido de dichas solicitudes.

TERCERA.

- Motivación de la resolución hoy impugnada.

Se reproduce literalmente el contenido del resuelve de la resolución impugnada, para una más ágil valoración por este Consejo de la motivación esgrimida en la misma: (...)

Vista pues de forma pormenorizada la motivación de la resolución impugnada, no puede entenderse cómo el Sr. [apellido de representante de persona reclamante] advera –entre otros extremos- la existencia de una intención de ocultar datos solicitados a fin de evitar dejar constancia de graves ilegalidades que pudiera estar cometiendo el SAS, nada más lejos de la realidad.

Expuesto cuanto antecede, es todo cuanto podemos informar".

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.c) LTPA, al ser la entidad reclamada una agencia de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 7 de marzo de 2025 y la reclamación fue presentada el 6 de abril de 2025, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..." (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

"*Listado de personal estatutario, directivo o laboral, en formato Excel que, ocupando puestos en centros periféricos del SAS, sean sanitarios o directivos, en la Consejería de Salud y Consumo o en entes instrumentales adscritos a dicha Consejería y al SAS, desarrollan sus funciones actualmente en centros directivos de los Servicios Centrales del SAS sin ocupar puestos de sus RPT, ya sea por asignación temporal de funciones, comisiones de servicios u otros motivos legales.*

El listado solicitado debe incluir los siguientes datos, (...)".

La entidad reclamada en su Resolución de 6 de marzo de 2025 denegó el acceso a la información solicitada al considerar que "*no nos encontramos ante una solicitud de información pública que al ser tratada a fin de conceder el acceso o no, se compruebe que contiene datos de especial protección por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales , en adelante LOPDyGDG, sino que los datos solicitados, lo han sido a sabiendas de la naturaleza de los mismos, los cuales no casan con la finalidad principal en esta materia – transparencia-, tal cual es la de garantizar la transparencia de la actividad pública de la administración*", y por otro lado, se entiende por la entidad reclamada que "*ponderados pues los niveles de datos mínimos solicitados por el Sr. [apellidos del representante de la persona reclamante], vista la naturaleza de los mismos, junto con todas las acciones que esta Agencia tendría que llevar a cabo a través de su Unidad de Transparencia, las cuales llevarían a la misma a paralizar el resto de su actividad, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo, así como, el servicio público que tiene encomendado, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 18.1 e)*".

La persona reclamante no solo muestra su disconformidad con los motivos alegados por la entidad reclamada para denegar la información requerida, sino que además manifiesta su desacuerdo con que se haya "*dictado la resolución de inadmisión una vez admitida a trámite mi solicitud, se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo en causa de nulidad de pleno derecho, con arreglo al art. 47 de la LPAC*". Y por otro lado, "*el hecho de que las solicitudes se refieran a la materia de recursos humanos no significa que exista una* "*íntima conexión*" *o* "*identidad sustancial*" *en los expedientes. Y, para colmo, la acumulación no ha sido motivada debidamente, al usar la típica fórmula estereotipada y genérica, un "copia y pega" de lo dispuesto en la LPACAP, sin explicar debidamente a qué se debe esa íntima conexión o identidad sustancial*".

2. No puede este Consejo estar de acuerdo con las alegaciones de la persona reclamante referidas a la nulidad de la resolución de la inadmisión una vez admitida a trámite la solicitud y a la discrecionalidad de la acumulación de los expedientes de información pública resueltos en el Acuerdo de 6 de marzo de 2025, por las razones que se exponen a continuación.

Como bien indica la entidad reclamada en las alegaciones remitidas a este Consejo, "*no se ha inadmitido a trámite una solicitud como de contrario se afirma, sino lo que en se inadmite por resolución es el acceso a la información solicitada en base a las razones legales vertidas en el cuerpo*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

de la misma". Por ello, en ningún caso la entidad reclamada ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al haber comunicado al solicitante el inicio de la tramitación del expediente (se comunica mediante correo de 17 de febrero de 2025, según consta en el expediente remitido) y haberse dictado con posterioridad una Resolución en la que se inadmite el acceso a la información solicitada, por los motivos ya expuestos. Por el contrario, la comunicación de inicio del procedimiento no es más que el cumplimiento de la normativa de procedimiento administrativo aplicable a la tramitación de la solicitud de información pública, en concreto, el segundo párrafo del artículo 21.4 de la LPAC, según el cual, en todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá (...) en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

Por otro lado, tampoco puede ser acogido el argumento de la persona reclamante acerca de la discrecionalidad del Acuerdo de acumulación de las solicitudes presentadas ante la entidad reclamada, o la indefensión causada por el mismo. Tras el examen del contenido de las cuatro solicitudes de información acumuladas en el Acuerdo de 6 de marzo de 2025, se aprecia la concurrencia de los requisitos previstos en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 15 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es decir, que "*guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento*", no habiendo causado indefensión a la persona solicitante de información, en ningún caso, la resolución acumulada de las solicitudes planteadas.

En cualquier caso se trata de un acuerdo contra el que no cabe recurso alguno, conforme al artículo 56 de la LPAC.

3. Por otro lado, la entidad reclamada inadmite la solicitud de información al considerar que es abusiva, en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.e) LTAIBG según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean *"manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley"*.

La entidad reclamada alega que "*los datos solicitados, lo han sido a sabiendas de la naturaleza de los mismos, los cuales no casan con la finalidad principal en esta materia –transparencia-, tal cual es la de garantizar la transparencia de la actividad pública de la administración*" *(...)*, "*resulta patente el efecto perjudicial que se produciría en la actividad pública de la Unidad de Transparencia del SAS, debido a los recursos humanos y técnicos necesarios con los que debería precisar y no precisa, circunstancia esta de la que es conocedora el CTPDA, para obtener dichos datos mínimos, pues a pesar de las indicaciones realizadas por el peticionario relativas a que estos pueden consultarse a través del sistema de Recursos Humanos SirhUs y Gerhonte, ha de tenerse en cuenta que el conjunto de datos mínimos solicitados no se extraen de forma automática, sino que han de ser tratados de forma manual, como por ejemplo la titulación académica, que a mayor abundamiento se trata de información de carácter personal, por lo que habría de darse traslado a todos los terceros, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyos derechos e intereses pudieran verse afectados, a fin de que en el plazo de quince días pudieran realizar cuantas alegaciones estimaren oportunas*".

Respecto al alegado carácter abusivo, la interpretación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. e) de la LTAIBG ha sido analizada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Criterio Interpretativo 3/2016, el cual, si bien no obliga a este organismo, lo consideramos como un buen criterio hermenéutico para la resolución de las reclamaciones. En dicho criterio se indica al respecto lo siguiente:

> *"2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.*
>
> *"El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición «no esté justificada con la finalidad de la Ley».*
>
> *"De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*
>
> *"A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y*
>
> *"B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*
>
> *"1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*
>
> *"- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerase incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho».*
>
> *"- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
>
> *"- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
>
> *"- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*
>
> *"2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*
>
> *"- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
>
> *"- Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
>
> *"- Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
>
> *"- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*
>
> *"Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:*
>
> *"- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

"- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

"- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa".

"Asimismo, debe también recordarse que el artículo 7 del Código Civil dispone:

"«1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.

"2. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso».

4. Este Consejo ha tenido ocasión de subrayar la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información incluida en este ámbito material, afirmando reiteradas veces que:

«En lo que se refiere a la gestión de recursos humanos al servicio de la Administración Pública las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dada la relevancia de este sector de la gestión pública, no ha de extrañar que la propia LTPA lo mencione repetidas veces entre los asuntos objeto de publicidad activa, ya que exige a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley que publiquen información relativa a "las relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documentos equivalentes referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales" [art. 10.1 g)], así como a "los procesos de selección del personal" [art. 10.1 k)]".

Lo solicitado es "información Pública", al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

En modo alguno podemos considerar que lo solicitado no pueda estar justificado con la finalidad de la normativa de transparencia en cuanto permite conocer cómo se han adoptado las decisiones públicas y bajo qué criterios se actúa en la gestión del personal de la Administración sanitaria afectado por la petición de información.

Tampoco podemos entender que la entidad reclamada fundamente dicha abusividad en la presentación de cuatro solicitudes de información similares, toda vez que como indica el criterio interpretativo reproducido en el apartado anterior, el ejercicio del derecho ha de ser abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo, esto es, el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.

Más bien debemos suponer, a la vista del contenido de la resolución y de las alegaciones vertidas por la entidad reclamada, que el motivo invocado por la entidad reclamada para alegar la abusividad de la solicitud de información está relacionado con su consideración de que, de ser atendida, requeriría *un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Pero a juicio de este Consejo, no basta con invocar tal apreciación, sino que es preciso justificarla con datos concretos. Y lo cierto es que la entidad reclamada no ha aportado suficiente información, motivación o justificación que vincule la solicitud con alguno de los supuestos en los que este Consejo ha considerado una solicitud como abusiva. No ha concretado ninguna referencia o dato sobre el volumen de trabajo que supondría responder a la solicitud de información, más allá de indicar que los datos solicitados no se extraen de manera automática, sino que han de ser tratados de forma manual , que se está tramitando por la Unidad un total de 85 solicitudes de información pública, y que atender la solicitud supondría la paralización del resto de la actividad de la Unidad "*impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo, así como el servicio público que tiene encomendado*". Por tanto, no se ha presentado ningún dato sobre el elemento subjetivo que debe valorarse en la acreditación del abuso del derecho; ni tampoco se ha motivado en qué modo el responder a esta solicitud supondría la paralización de la Unidad afectada. Esto es, no ha acreditado la existencia ni del elemento objetivo ni del subjetivo que se exige para acreditar el abuso de derecho.

Y a la fata de acreditación de tales elementos, debemos unir que es criterio de este Consejo, tal y como indicábamos en la citada Resolución 149/2023, que la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, cuando se fundamente en la carga de trabajo que supondría la localización de la información, debe venir precedida de alguna actuación de colaboración por la entidad (F.J. 4º), que tampoco se ha intentando en el caso que nos ocupa:

> *"Pues bien, partiendo del carácter excepcional que tiene la consideración de una solicitud como abusiva dada la regla general del libre acceso a la información pública, la consideración como abusiva en los supuestos de peticiones de información voluminosa o difíciles se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos.*
>
> *En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Motivación explícita de la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición, en el bien entendido de que un cuantioso número no predetermina necesariamente una desmesurada carga de trabajo, ya que ésta depende asimismo de la dedicación que precise un adecuado examen de los mismos.*
>
> *Asimismo, cabe ponderar a este respecto el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.*
>
> *Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el arriba transcrito artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión a limine de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión a la persona interesada a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado."*

5. Por último, en cuanto a las alegaciones expuestas sobre la afectación a los datos personales de terceros que supone la información solicitada, debemos recordar que el artículo 15 de la LTAIBG configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que *"el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso"*. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), ya que *"el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley"*.

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, tomando particularmente en consideración cuatro criterios.

A estas previsiones, debemos añadir que la LTPA establece como obligaciones de publicidad activa la publicación de las relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documentos referidos a todo tipo de personal. Además obliga a la publicación de la identidad de las personas responsables de las unidades administrativas (artículo 10.1 c).

Por otra parte, y si bien no resulta de aplicación a este Consejo, hemos venido utilizado como criterio hermenéutico en este tipo de reclamaciones el Criterio Interpretativo 1/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre las obligaciones en materia de acceso a la información pública sobre las relaciones de puestos de trabajo. En el mismo, se indica en su apartado II que *"En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano que modo que, conforme al artículo 15, número 2 de la LTAIBG, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información"*.

Continúa el Criterio Interpretativo indicado:

> *"Ello no obstante y en todo caso:*
>
> *(….).*
>
> *Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial-p. ej. la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista- que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.*
>
> *En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de la que dispusieses que alguno o alguno de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiera hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar del o los afectados la información*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta"

En un sentido similar, y con base en este Criterio, el Consejo estatal se pronunció en una respuesta a una consulta planteada por el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, de 27 de octubre de 2015, relativa a la legalidad de la publicación de la identificación de las personas que ocupan los puestos de la relación de puestos de trabajo, si bien referido al cumplimiento de una obligación de publicidad activa.

A su vez, la doctrina de los Tribunales ha afirmado el carácter público de los datos identificativos de los empleados públicos, con las citadas garantías de seguridad en determinados casos (Sentencia 956/2021 de la Audiencia Nacional de 18 de marzo):

> *"La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.*
>
> *El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, "con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano".*
>
> *Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género. Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue" .*

6. Por ello, este Consejo considera que la información a conceder, en su mayoría, debe encuadrarse en el supuesto del artículo 15.2 LTAIBG ya que en realidad se estaría solicitando la identidad de determinados empleados públicos y otros datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, relativos a los puestos que han venido ocupando y a los puestos que ocupan en el momento de la presentación de la solicitud de información en los servicios centrales del Servicio Andaluz de Salud. Para estos datos existe una regla general de acceso, si bien, teniendo en cuenta las salvedades contenidas en el artículo 15.2 LTAIBG.

Y aún en el caso que se entendiera que alguno de los datos solicitados exceden de la consideración de meramente identificativos, el artículo 15.3 de la LTAIBG no prohíbe de forma absoluta su concesión, si no que establece la necesidad de ponderar de forma razonada si debe o no prevalecer el interés público en la divulgación de la información sobre los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Y en esta ocasión, tomando en consideración el menor perjuicio de los derechos de los afectados dado que la información solicitada mayoritariamente se refiere a datos de carácter meramente identificativos o a datos que no perjudican su intimidad o su seguridad, consideramos que debe prevalecer el acceso a la información pública.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Debemos por último referirnos a un párrafo de la Resolución de 6 de marzo de 2025 dictada en la que se afirma que *"Además de lo anterior, es tal el nivel de detalle de información solicitada como la relativa a los motivos de cese, que ha de tenerse en cuenta de igual forma que estos datos del personal ya sea estatutario, laboral, directivo o funcionario, pueden hacer mención a situaciones de Incapacidad Permanente, como se puede observar en la documental adjunta al expediente PID@ al que el propio interesado hace mención -no habiéndose tenido en cuenta en el 2018 por el/la firmante de la Resolución por la que se concedió acceso- que, dichos datos son datos de salud, resultando de aplicación lo dispuesto en el art. 7 de la LOPDyGDG y lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013…"*.

No se llega a entender la mención que se hace a las situaciones de incapacidad permanente (a no ser que se encuentre referida a otra de las solicitudes de información que se resuelven de manera acumulada en la Resolución reclamada), ya que este Consejo entiende que se puede facilitar la información requerida sin tener que hacer referencia alguna a situaciones de incapacidad del personal estatutario afectado. En cualquier caso, debemos recordar el concepto amplio que el artículo 4.15 del Reglamento General de Protección de Datos da sobre los datos relativos a la salud (los datos personales relativos a la salud física o mental de una persona física, incluida la prestación de servicios de atención sanitaria, que revelen información sobre su estado de salud). A su vez, el Considerando 35 aclara que dicha definición abarca los datos relativos a su "estado de salud física o mental pasado, presente o futuro". Además, introduce toda una serie no cerrada de elementos ejemplificativos en los que se concreta la noción de dato relativo a la salud, entre los que se incluye cualquier información relativa, a título de ejemplo, a una enfermedad, una discapacidad, el riesgo de padecer enfermedades, el historial médico, el tratamiento clínico o el estado fisiológico o biomédico del interesado.

De acuerdo con lo anterior, no cabe más que considerar que los datos sobre la incapacidad temporal o permanente son datos relativos a la salud, en tanto que, conforme a lo que determina la definición proporcionada por el RGPD, da información sobre el estado de salud física o mental de una persona. Concretamente, proporciona la información de que según el criterio del facultativo del Servicio Público de Salud -o de una mutua, en su caso- el trabajador se encuentra en un estado de salud tal que le impide desarrollar las funciones principales de su puesto de trabajo y que por dicha causa se encuentra recibiendo asistencia sanitaria, o en el caso de la incapacidad permanente, que la persona se encuentra en una situación en la que, después de haber estado sometida al tratamiento prescrito, presenta una enfermedad, reducciones anatómicas o funcionales graves, que disminuyen o anulan su capacidad laboral.

Esos datos sólo podrían concederse si se contara con el consentimiento expreso del afectado o si estuviera amparado por una norma con rango de ley, circunstancias que no concurren en el presente supuesto. Es por ello que, en la hipótesis de que tales datos apareciesen o pudieran inferirse de la información solicitada, ni siquiera procedería efectuar el trámite de audiencia y los mismos no deberán concederse en modo alguno.

7. Este Consejo debe advertir que si la entidad responsable de la información considera, motivadamente, que el acceso a la identidad de los empleados pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso (integridad física o moral, intimidad, etc.), antes de resolver debe practicar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG para disponer de una información que permita una valoración más acertada de los intereses en juego y determinar si la prevalencia de esos derechos impide la divulgación.

En tal caso, por tanto, el órgano reclamado debe retrotraer el procedimiento en el plazo máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución, debiendo informar a la persona solicitante de esta circunstancia.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Y deberá resolver el procedimiento en el plazo máximo de resolución previsto en la normativa que le resulte de aplicación, contado igualmente desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

Por último debemos poner de manifiesto el desconocimiento sobre el número de personas que podrán verse afectadas por la información solicitada. Si fuese un número elevado, somos conscientes de las dificultades (o imposibilidad) que podría conllevar dar trámite de alegaciones a todos los posibles empleados afectados. Por ello, entendemos que, en su caso, la sustitución de la notificación individual del trámite por una consulta a la o las Juntas de Personal y a los Comités de Empresa, así como a los sindicatos con representación en la agencia administrativa y que no estén incluidos en esos órganos unitarios, junto con una publicación general del trámite en aplicación del artículo 45 LPAC en el Boletín Oficial de la Provincia u otros trámites similares (publicación en tablón de anuncios, intranet de la entidad, etc.) podría dar cumplimiento al trámite previsto en el artículo 19.3 LTBG de una manera satisfactoria.

Además, la entidad deberá tener en cuenta las siguientes apreciaciones:

a) Si la entidad reclamada tuviera conocimiento preciso de algunos empleados públicos que pudieran estar en situación de riesgo especial por la naturaleza de las funciones que desempeñan (puestos con especial situación de riesgo), deberá notificar individualmente el trámite del artículo 19.3 LTAIBG.

b) Si la entidad reclamada tuviera conocimiento preciso de algunos empleados públicos que estuvieran en situación personal de riesgo especial (víctima de violencia de género, amenaza terrorista o similares), este Consejo considera que la revelación de su identidad supondría un riesgo innecesario para la integridad física y moral, por lo que esta información no se facilitará. Igualmente no se facilitará, en su caso, la información que pudiera contener datos personales sobre la salud de las terceras personas afectadas. En estos casos ni siquiera se practicará el trámite de audiencia.

Si concurriera estas circunstancias, la información del resto de integrantes de los centros o unidades se proporcionará de manera que se impida la identificación de aquellas personas.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

"Listado de personal estatutario, directivo o laboral, en formato Excel que, ocupando puestos en centros periféricos del SAS, sean sanitarios o directivos, en la Consejería de Salud y Consumo o en entes instrumentales adscritos a dicha Consejería y al SAS, desarrollan sus funciones actualmente en centros directivos de los Servicios Centrales del SAS sin ocupar puestos de sus RPT, ya sea por asignación temporal de funciones, comisiones de servicios u otros motivos legales.

El listado solicitado debe incluir los siguientes datos, muchos de los cuales pueden extraerse del Sistema de Información GERHONTE: nombre y apellidos del empleado; titulación académica; denominación del grupo o categoría de clasificación profesional a la que pertenece; descripción o denominación del puesto en el que está nombrado o contratado en los centros periféricos del SAS, la Consejería o entes instrumentales; denominación del centro sanitario, directivo o ente instrumental al que está adscrito dicho puesto; fecha de posesión en dicho puesto; motivo de la posesión en el mismo; carácter de la ocupación en el

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

puesto, sea provisional, definitiva u otras; descripción o denominación del acto administrativo que motiva su adscripción temporal en la sede central del SAS; nombre y apellidos del firmante de dicho acto; fecha del citado acto; norma y artículo que fundamentan dicha adscripción temporal; fecha efectiva de inicio de la adscripción temporal; unidad orgánica o servicio y centro directivo del SAS en el que presta sus funciones temporalmente".

Si la entidad reclamada considera, motivadamente, que el acceso a la identidad de los miembros pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso a dicha información (integridad física o moral, intimidad, etc.), deberá practicar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, en los casos y términos indicados en el apartado 7 del Fundamento Jurídico Cuarto.

En su caso, no podrá concederse el acceso a ningún dato que se considere dato relativo a la salud de terceras personas, y ni siquiera practicarles trámite de audiencia.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo